



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 11

BILAG

KROATIEN

til

Rapport om bekæmpelse af korruption i EU

KROATIEN

1. INDLEDNING – VIGTIGSTE KARAKTERISTIKA OG BAGGRUND

Rammen for bekæmpelse af korruption

Strategisk tilgang. Kroatien har med de seneste års gennemgribende reformer som forberedelse af landets tiltrædelse til EU gjort en betydelig indsats for at etablere en omfattende retlig og institutionel ramme for bekæmpelse af korruption, så der kan anlægges en mere helhedsorienteret tilgang. Der er blevet indført en række strategier for bekæmpelse af korruption (den seneste i 2008¹) ledsaget af handlingsplaner, som efterfølgende er blevet opdateret, bl.a. i 2013². Strategien og de dertil hørende handlingsplaner forfølger en lang række målsætninger, og der kunne med fordel have været anlagt en mere entydig vision. Endvidere er de fleste foranstaltninger, frister, budgetter og ansvarsområder ikke defineret godt nok. Handlingsplanerne blev igen ændret i 2013 med tilføjelse af mere detaljerede operationelle foranstaltninger, først og fremmest for så vidt angår redskaberne til verifikation af interessekonflikter og formueangivelser, overvågning af den økonomiske støtte til politiske partier samt forebyggelse af korruption ved offentlige indkøb. For øjeblikket er der en tydelig ubalance mellem bekæmpelse og forebyggelse af korruption til skade for sidstnævnte³.

Retlig ramme. I Kommissionens sidste overvågningsrapport om Kroatiens tiltrædelsesforberedelser fremhævedes det, at "[d]en retlige og institutionelle ramme til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet er tilstrækkelig"⁴. En ny straffelov, som skærpede straffene for visse typer af korruption trådte i kraft den 1. januar 2013. Også den retlige ramme til forebyggelse af korruption er blevet stærkt forbedret, bl.a. når det gælder adgang til information, oplysninger om formueforhold og offentlige indkøb. En revideret strafferetsplejelov blev vedtaget i slutningen af 2008 bl.a. med det sigte at gøre retsprocedurene mere effektive. Loven er efterfølgende blevet ændret flere gange. De seneste og mest omfattende ændringer trådte i kraft i december 2013. Formålet med disse seneste ændringer var at bringe loven i overensstemmelse med en afgørelse afsagt af forfatningsdomstolens om, at et antal af bestemmelserne i loven var forfatningsstridige. Alligevel blev der offentligt rejst kritik af de nye ændringer, bl.a. fra repræsentanter for domstolene, som mente, at de potentielt kunne besværliggøre efterforskningen og forsinke domsafsigelsen i komplekse staffesager om korruption og organiseret kriminalitet.

Institutionel ramme. En specialiseret anklagemyndighed (kontoret for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet – USKOK) og den nyere specialiserede politienhed for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (PNUSKOK) er nu godt rustet til at foretage effektive efterforskninger. De har været proaktive, og deres efterforskning af påstået

1 Strategi for bekæmpelse af korruption. Lovtidende nr. 75/2008: <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>.

2 Justitsministeriet (2008), Handlingsplan for strategien for bekæmpelse af korruption: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>.

3 Dette underbygges tillige af resultaterne af Kommissionens overvågningsrapport om Kroatiens tiltrædelsesforberedelser fra marts 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

4 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

5 Republikken Kroatiens forfatningsdomstols afgørelse nr. U-I-448/2009 af 19. juli 2012. Lovtidende 091/2012: <http://cadial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&annotate=on&bid=TOF7aAnPaLBnOASNXDMOaw%3D%3D>.

korruption på højt plan har givet gode resultater. Imidlertid straffer domstolene ofte korruptionsrelaterede forbrydelser med milde eller endda betingede domme, hvilket skaber et klima af straffrihed⁶. Den nylige dom for korruption afsagt i første instans mod en tidligere premierminister og de igangværende straffesager mod en række tidligere ministre påviser angiveligt ulovlige forbindelser mellem politikere og virksomheder – ofte i forbindelse med offentlige indkøb. På den anden side signalerer efterforskningerne af højtstående personer også en vilje til at retsforfølge korruption på højt plan. Om dette varer ved, kan først vurderes efter et stykke tid. Der er stadig udfordringer, der skal tackles, særligt hvad angår effektiviteten af den institutionelle ramme og de interne kontrolmekanismer på såvel centralt som lokalt niveau og den horisontale og vertikale koordinering af politikkerne for korruptionsbekæmpelse.

Opinionsundersøgelser

Undersøgelse af befolkningens opfattelse af problemet med korruption. Ifølge en Eurobarometerundersøgelse om korruption fra 2013 mener 94 % af de adspurgte kroater, at korruption er et udbredt problem i Kroatien (EU-gennemsnit: 76 %)⁷. 55 % mener, at de er påvirket af korruption i deres dagligdag (EU-gennemsnit: 26 %). 89 % af de adspurgte siger, at bestikkelse og udnyttelse af forbindelser ofte er den nemmeste vej til at opnå bestemte offentlige tjenesteydelser i Kroatien (EU-gennemsnit: 73 %). En undersøgelse fra 2011 gennemført af FN's kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC) viste, at kroaterne opfatter korruption som det tredjestørste problems for deres land⁸. Undersøgelsen viste også, at 16 % af de adspurgte havde fået deres arbejde i den offentlige forvaltning ved hjælp af bestikkelse¹⁰. I de 12 måneder forud for UNODC-undersøgelsen havde 18 % af kroaterne direkte eller indirekte været involveret i bestikkelse af en offentlig ansat. Ifølge undersøgelsen er småkorruptionen i Kroatien særligt udbredt inden for sundhedssektoren og politiet.

Erfaringer med korruption. 6 % af de adspurgte kroater i Eurobarometerundersøgelsen om korruption fra 2013 indrømmede, at de i løbet af de sidste 12 måneder var blevet bedt om eller havde forventet at skulle betale bestikkelse for tjenesteydelser (EU-gennemsnit: 4 %).

Erhvervsundersøgelser. Ifølge en Eurobarometererhvervsundersøgelse af korruption fra 2013¹¹ mener 81 % af de kroatiske virksomheder, at favoritisme og korruption skader konkurrencen mellem virksomheder i Kroatien (EU-gennemsnit: 73 %), og 59 % mener, at korruption er et problem for deres virksomhed, når de gør forretninger (EU-gennemsnit: 43 %).

6 Kommissionens overvågningsrapport om Kroatiens tiltrædelsesforberedelser fra marts 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

7 Særlig Eurobarometerundersøgelse 397 fra 2013.

8 Efter arbejdsløshed og regeringens indsats.

9 Corruption in Croatia: bribery as experience by the population. UNODC Wien og Økonomisk Institut, Zagreb. 2011. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf

10 Corruption in Croatia: bribery as experience by the population. UNODC Wien og Økonomisk Institut, Zagreb. 2011. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf

11 Flash Eurobarometer 374 fra 2013.

I rapporten om den globale konkurrenceevne 2013-2014 nævnes korrupsion som den tredjestørste hindring¹² for at drive virksomhed i Kroatien¹³.

Baggrund

Adgang til information. Allerede i 2013 vedtog Kroatien særlig lovgivning om ret til aktindsigt i offentlige informationer. Den er efterfølgende blevet ændret i 2010 og 2011¹⁴. Resultaterne af Transparency Internationals efterprøvning af lovgivning var noget blandede: Der blev givet adgang til de fleste informationer om politikker for korrupsionsbekæmpelse, interessekonflikter og licensudstedelse, men ingen informationer overhovedet om privatisering, og igennem årene er der blevet givet aktindsigt i meget få informationer om offentlige indkøb og støtte til politiske partier¹⁵. Med en ny lov om adgang til information, der blev vedtaget i februar 2013, indførtes forholdsmæssighed og efterprøvning af offentlighedens interesse i alle sager, hvor der er blevet nægtet aktindsigt, EU's regler om videreanvendelse af oplysninger blev gennemført, og der oprettedes en uafhængig instans (datatilsynet) til at overvåge gennemførelsen¹⁶.

Økonomisk støtte til politiske partier. Kroatien har lagt et stort arbejde i at opfylde alle anbefalingerne vedrørende gennemsigtighed i støtten til politiske partier fra Europarådets Særlig konklusion af Stater mod Korruption (GRECO). I 2011 og i december 2013 tilkendegav GRECO, at Kroatien havde efterlevet alle dets anbefalinger på dette område på tilfredsstillende vis¹⁷. Ny lovgivning var blevet vedtaget for at øge gennemsigtigheden af den almindelige partistøtte og tilsynet med de politiske partiers årsberetninger¹⁸. Desuden er kampagnefinansieringen til uafhængige lister og kandidater blevet gjort til genstand for en særlig overvågning ved den statslige revisionstjeneste og den statslige valgkommission, og straffen for overtrædelse af bestemmelserne om støtte til politiske partier er blevet suppleret af mere fleksible administrative sanktioner. I februar 2013 vedtoges ændringsforslag til loven om økonomisk støtte til politiske partier og valgkampaner, som har gjort hele reguleringen mindre kompliceret og forenklet de finansielle oplysninger¹⁹. Den statslige valgkommission og den statslige revisionstjeneste har indberettet tilfælde af manglende indsendelse eller manglende offentliggørelse af årsberetninger for 2011 til statsadvokaturen. Om kontrol- og sanktionsordningerne virker er endnu ikke blevet efterprøvet, særligt ikke i valgkampaner på lokalt niveau. Kontrollen af støtten givet til lokalvalget i 2013 pågår stadig. Der er allerede taget skridt til at skærpe håndhævelsen af afskrækkende sanktioner over for politiske partier, som undlader at indgive årsberetninger. I et tilfælde blev regeringspartiet idømt en bøde for at indgive beretningen blot nogle dage for sent. I 2013 vedtog finansministeriet et reglement om

12 Efter ineffektivt myndighedsbureaukrati og politisk ustabilitet.

13 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

14 Lov om ret til aktindsigt. Lovtidende nr.: [172/03](#), [144/10](#), [37/11](#), [77/11](#), <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/307079.html>.

15 Access Info Europe - Anti-Corruption Transparency Monitoring Methodology. A practical guide to using the right of access to information for preventing and exposing corruption. Oktober 2011. http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Using/Anticorruption/Anti_Corruption_Transparency_Monitoring_Methodology_25_Oct_2011.pdf.

16 Loven om ret til aktindsigt, Lovtidende nr. 25/13 af 28. februar 2013.

17 [http://www.coe.int/t/dgdl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgdl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf) and [http://www.coe.int/t/dgdl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)28_Second_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgdl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)28_Second_Croatia_EN.pdf).

18 [http://www.coe.int/t/dgdl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgdl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf).

19 [Loven om økonomisk støtte til politiske aktiviteter og valgkampaner](#). Lovtidende nr.: 24/11, 61/11, 27/13.

udvidelse af regnskabsføringspligten, udstedelse af bekræftelse på modtagelse af støttebidrag og medlemsgebyrer og regnskaber for udgifter til valgkampagner og finansielle redegørelser²⁰.

Åbenhed omkring lobbyvirksomhed. Lobbyvirksomhed er ikke reguleret i Kroatien. Lobbyister har ikke pligt til at lade sig registrere, og der findes heller ingen standarder for gennemsigtighed på området. Selvom eventuel regulering af lobbyvirksomhed igennem årene har været oppe at vende på regeringsniveau, har det ikke udmøntet sig i et konkret lovgivningsinitiativ. Nogle løsrevne initiativer er blevet gennemført – bl.a. har det kroatiske lobbyistsamfund med 80 medlemmer taget skridt til at fremme etik og gennemsigtighed i lobbyvirksomhed, herunder ved at etablere en frivillig registreringsordning²¹.

Organiseret kriminalitet udgør betydelige udfordringer i Kroatien²². Bestikkelse bruges her som et smøremiddel (f.eks. til at lade en leverance passere grænsen uden at blive kontrolleret eller til at hvidvaske udbytte fra strafbare handlinger ved at geninvestere det i fast ejendom)²³. En nylig undersøgelse anslog, at den sorte økonomi i Kroatien nåede op på 29,5 % af BNP i 2012²⁴. Kroatien er med sin beliggenhed på "Balkanaksen" transitland (og i mindre grad oprindelsesland) for menneskehandel og indsmugling af en række ulovlige varer såsom narkotika, våben og cigaretter²⁵. Risikoen for, at Kroatien også bliver bestemmelsesland, vil muligvis blive forøget efter dets tiltrædelse til EU. Specialiserede politienheder og en specialiseret anklagemyndighed er blevet nedsat til at slå ned på den organiserede kriminalitet. Selvom efterforskningsresultaterne er blevet en smule bedre igennem årene, konkluderede Kommissionen alligevel i sin overvågningsrapport fra marts 2013, at "overordnet set forbliver strafammen lav i domme for organiseret kriminalitet"²⁶.

2. SPØRGSMÅL, DER ER FOKUS PÅ

Interessekonflikter og opgivelse af oplysninger om formueforhold

Kroatien har siden 2000 haft en særlig lov om forebyggelse af interessekonflikter, som blev væsentligt ændret i 2010, 2011 og 2012, især hvad angår anvendelsesområde, oplysningspligt, kontrolprocedurer og sanktionsordning²⁷. Loven gælder for folkevalgte og udpegede offentligt ansatte på højt niveau på både centralt og lokalt plan. Den indeholder tillige bestemmelser om en afkølingsperiode efter fratrædelse af posten eller stillingen og om en forpligtelse til at oplyse om formueforhold. De årlige formueangivelser, som skal indsendes af offentligt ansatte, skal også omtale ægtefællers og forsørgelsesberettigede børns formueforhold.

20 Finansministeriets reglement (2013) om udvidelse af regnskabsføringspligten, udstedelse af bekræftelse på modtagelse af frivillige økonomiske bidrag (støttebidrag) og medlemsgebyrer og regnskaber over modtagen økonomisk støtte til kampagner og udgifter til valgkampagner samt finansielle redegørelser for kampagnestøtte. Kan findes på: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_05_55_1124.html

21 OECD (2012), Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>

22 http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/f7e23097/COM_2013_171_DA_ACTE_f.pdf.

23 Croatia: Corruption, Organized Crime and the Balkan Route. By Katelyn Foster, Research Associate, Adriatic Institute for Public Policy. 25. januar 2012 <http://adriaticinstitute.org/?action=article&id=32>

24 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf

25 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf

26 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

27 Lov om forebyggelse af interessekonflikter. Lovtidende nr.: 26/11, 12/12.: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html

Visse handlinger er i medfør af straffeloven strafbare, først og fremmest offentligt ansattes misbrug af stilling til at opnå økonomisk gevinst ved at give særbehandling i udbudsprocedurer²⁸. Det er dog meget få af sådanne tiltalerejsninger, som fører til domfældelse²⁹.

Trods den særlige lovgivning har mekanismerne til kontrol af offentligt ansattes formueforhold og de dertil hørende sanktionsordninger endnu ikke vist, om de fungerer som tilsigtet³⁰.

En kommission til løsning af interessekonflikter blev nedsat i 2003 i kølvandet på den første lovgivning om interessekonflikter. Medlemmerne skal være apolitiske (dvs. ikke tilhøre et politisk parti) og have et godt omdømme. Kommissionen til løsning af interessekonflikter har for øjeblikket fem medlemmer udpeget af parlamentet, og har til opgave at kontrollere om folkevalgte og udpegede offentligt ansatte overholder deres forpligtelser i medfør af loven om forebyggelse af interessekonflikter vedrørende især interessekonflikter og formueangivelser. Kommissionen opnåede kun ringe resultater i perioden indtil 2011, hvor medlemmernes mandat udløb. De bøder, der idømtes i perioden, var for lave og havde lille eller slet ingen afskrækkende virkning³¹. I den pågældende periode blev der kun truffet fire afgørelser om at skære i offentligt ansattes månedsløn (den skrappeste sanktion i perioden)³², hvoraf den højeste bøde var på ca. 2 700 EUR³³.

Ikrafttrædelsen af væsentlige ændringer af loven om interessekonflikter i marts 2011 indebar, at der skulle nedsættes en ny kommission til løsning af interessekonflikter inden for en periode på 90 dage. Den nye kommission blev først udpeget af parlamentet i januar 2013 og tiltrådte i starten af februar 2013³⁴. Tidligere havde den kun foretaget stikprøvekontrol af formueangivelserne³⁵. I den nye sammensætning fik kommissionen til opgave at kontrollere indholdet af formueangivelserne (dvs. oprindelsen af formuen og rigtigheden af angivelserne). Det er dog endnu ikke klart, hvordan dette foregår i praksis.

Bortset fra udtalelser afgivet efter anmodning fra offentligt ansatte aflagde kommissionen for løsning af interessekonflikter beretning om, at der i midten af april 2013 var blevet indledt 79 sager om interessekonflikter, og heraf var 21 blevet afsluttet. Som det er tilfældet for formueangivelserne, er der ikke klarhed over den nærmere kontrolprocedure, som kommissionen for interessekonflikter anvender. Den har vedtaget bestemmelser om

28 Artikel 338 i den kroatisk straffelov.

29 Kun tre kendte domfældelser mellem 2009 og 2011: <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe-Romania-Croatia-Moldova.pdf>

30 Kommissionens overvågningsrapport om Kroatiens tiltrædelsesforberedelser fra marts 2013: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

31 Af de 342 afgørelser truffet af kommissionen mellem 2006 og 2011 vedrørte kun 19 interessekonflikter, mens alle de andre drejede sig om overtrædelse af oplysningspligten vedrørende formueforhold (efter administrativ kontrol) eller uforenelighed.

32 De øvrige sanktioner var påtale (2) og offentliggørelse af kommissionens afgørelser på bekostning af embedsmanden (9): <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe-Romania-Croatia-Moldova.pdf>

33 Tre af disse bøder vedrørte den samme borgmester.

34 De to års usikkerhed omkring kommissionens nedsættelse skabte desuden yderligere uklarhed om omfanget af dens kontrolbeføjelser: Det var således ikke fuldstændigt klart om kommissionen, når den gik i gang med arbejdet, også skulle foretage kontrol med tilbagevirkende kraft af erklæringer om interessekonflikter og formueangivelser for embedsmænd, hvis mandat sluttede i 2011. Så snart kommissionen var blevet nedsat forsikrede den, at der vil blive udført den slags kontroller,

35 dvs. kontrol af, om formueangivelsesformularen blev udfyldt i overensstemmelse med lovgivningen og indsendt rettidigt.

arbejdsmetoder, der dækker den overordnede tilrettelæggelse, men ikke udspecificerer de kontrolprocedurer, der skal følges, hvilken type oplysninger der skal efterprøves, og hvilke værktøjer der skal bruges dertil. Det er uklart, hvordan kontrollerne prioriteres, hvordan der tages særligt hensyn til specielt følsomme stillinger, hvilke overvejelser om målrettede kontroller der gøres, når risiciene for interessekonflikter forekommer store (f.eks. på lokalt niveau).

Loven om forebyggelse af interessekonflikter indeholder bestemmelser om begrænsede sanktioner for overtrædelse af forpligtelserne vedrørende interessekonflikter eller formueangivelser spændende fra påtale til nedskæringer i lønnen og offentliggørelse af afgørelserne fra kommissionen for interessekonflikter. Kort tid efter vedtagelsen af loven om forebyggelse af interessekonflikter i 2011 anlagde et politisk parti sag for forfatningsdomstolen med påstand om, at den var forfatningsstridig. I slutningen af 2012 annullerede domstolen en række bestemmelser om kommissionens beføjelser, som den anså for værende i modstrid med princippet om magtens deling³⁶. I kølvandet på denne afgørelse tilbagekaldtes flere af kommissionens kompetencer, først og fremmest kompetencen til at træffe afgørelser, der kan udløse afskrækkende sanktioner, herunder retten til at opfordre arbejdsgivere til at træffe skridt til at afskedige offentligt ansatte, som har handlet i grov strid med loven. Et andet spørgsmål omfattet af afgørelsen var adgang til oplysninger, særligt bankoplysninger. Domstolen fandt, at kommissionen for konfliktløsning ikke var specialiseret inden for skattemæssige, finansielle og regnskabsmæssige forhold, og at den ikke havde til opgave at afgøre om ansatte i offentlige stillinger har afgivet ukorrekte eller usande oplysninger med det formål at hemmeligholde størrelsen af deres formue. Ifølge forfatningsdomstolen henhører dette udelukkende under retternes kompetence.

En arbejdsgruppe med deltagelse af offentlige myndigheder og civilsamfundet blev nedsat nogle måneder efter afgørelsen, i begyndelsen af 2013, til at overveje eventuelle nye ændringer af loven om forebyggelse af interessekonflikter, der på en og samme tid kan garantere effektive kontrol- og sanktionsmekanismer og være i overensstemmelse med forfatningsdomstolens afgørelse. Kompetencen til at stille sådanne lovændringsforslag ligger hos kommissionen for løsning af interessekonflikter, som bekendtgjorde, at den ønsker at kunne fremvise en solid resultatliste, inden den formulerer forslag af den art.

Kommissionen for løsning af interessekonflikter kan ikke annullere kontrakter eller ophæve beslutninger, som er i strid med loven om forebyggelse af interessekonflikter. I sådanne tilfælde må der anlægges særskilt civilt søgsmål. Kommissionen kan ikke indgive en begæring for retten om beslaglæggelse eller konfiskation af formue, der ikke kan begrundes (den eneste offentlige myndighed, der har ret hertil, er anklagemyndigheden). Nogle nye sager, bl.a. den om den tidligere turismeminister, som trådte tilbage, fordi han havde undladt at oplyse om sin kones formue, har vist, at politisk ansvarlighed kan spille en vigtig rolle i at sikre effektiviteten af kontrolmekanismerne.

³⁶ Republikken Kroatiens forfatningsdomstol (2012), afgørelse om forfatningsmæssigheden af loven om forebyggelse af interessekonflikter, Lovtidende nr. 126/12.

Kommissionens overvågningsrapport fra 2013 understreger, at "Kroatien desuden [skal] sikre, at der omgående tages skridt til at etablere en solid og effektiv ordning til forebyggelse, opsporing og sanktionering af interessekonflikter baseret på grundig kontrol og afskrækkende sanktioner³⁷". For øjeblikket er kommissionen for interessekonflikters kontrolbeføjelser stærkt afhængige af andre myndigheders kompetencer og proaktivitet, bl.a. skattemyndighedernes. Dog understreger de kroatiske myndigheder, at samarbejdet med disse organer har været gnidningsløst. Selvom det uden tvivl er vigtigt med en klar adskillelse mellem kontrol- og håndhævelsesbeføjelserne tillagt kommissionen for interessekonflikter og beføjelserne for andre myndigheder (skattemyndigheder, retshåndhævende myndigheder, anklagemyndighed), bør formålet med etablering af en specialiseret struktur for kontrol af offentligt ansattes interesser og formue være at prioritere de kontroller, som andre institutioner ikke formår at foretage på systematisk vis. Alle myndigheder må arbejde tæt sammen, men samtidig skal de hver især have tilstrækkelige beføjelser og værktøjer – herunder adgang til relevante oplysninger og databaser – og kompetence til at idømme afskrækkende sanktioner.

Kommissionen for interessekonflikter arbejder på at oprette sine egne databaser og samkørte registre indeholdende relevante oplysninger om offentligt ansatte og retlige enheder, som offentligt ansatte kan tænkes at have interesser i. På den måde vil de kunne foretage hurtigere kontroller. Den nationale handlingsplan til bekæmpelse af korrupsion indeholder også bestemmelser om udvikling af mere brugervenlige elektroniske formularer til formueangivelser, som vil gøre registrering og krydstjek nemmere.

For embedsmænd (på både centralt og lokalt niveau) reguleres interessekonflikter og oplysninger om formueforhold af anden lovgivning³⁸. Overtrædelse af disse regler behandles som enhver anden embedsforsømmelse med disciplinærsanktioner fra påtale til degradering og afskedigelse afhængigt af overtrædelsens grovhed. Den øverste ledelse i den centrale eller lokale myndighed, hvor embedsmanden er ansat, har ansvaret for sådanne disciplinærsager. I sager om grove overtrædelser kan retten for personalesager og højesteret for personalesager, begge nedsat af regeringen, træffe afgørelse som henholdsvis første instans og ankeinstans³⁹. Konsekvens i disciplinærsager - herunder klarhed over hvilken rolle interne kontrolmekanismer eller etiske kommissioner spiller i de enkelte offentlige myndigheder - udgør udfordringer i praksis⁴⁰.

Interessekonflikter inden for retsvæsenet reguleres af lovgivningen derom under tilsyn af domstolsrådet og statsadvokatrådet. Ifølge nylige ændringer af lovgivningen om retsvæsenets organisation er det et krav, at dommeres og anklageres formueangivelser offentliggøres. Mere end 20 disciplinærsanktioner blev idømt for manglende fremlæggelse af formueangivelser. Afgørelser om interessekonflikter og formueangivelser inden for retsvæsenet er sjældne.

37 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

38 Embedsmandsloven, loven om offentlige forvaltning og lov om embedsmænd og offentligt ansatte ved lokale og regionale myndigheder.

39 Administrative procedurer.

40 <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>

I Kommissionens statusrapport fra 2010 anførtes det, at der endnu er lille forståelse af begrebet interessekonflikt i Kroatien⁴¹. Siden da er der blevet gjort noget for at øge bevidstheden. I september 2011 blev der offentliggjort retningslinjer om interessekonflikter for offentligt ansatte, som også indeholdt en vejledning om indsendelse af formueangivelser. Dette fortjener ros, men der er brug for en mere proaktiv tilgang til at øge bevidstheden og oplysningen herom, især på lokalt niveau og i statsejede og statskontrollerede virksomheder, hvor risici i forbindelse med interessekonflikter er højere. Problemet med interessekonflikter er især vigtigt i forhold til disse virksomheder på grund af den kroatiske offentlige sektors andel af den samlede økonomi (som stadig er væsentlig), disse selskabers fremtrædende rolle og de udfordringer, de skal tackle, i form af hensigtsmæssig ressourcefordeling og effektiv drift.

Integritet i den offentlige forvaltning

Der findes en række sikkerhedsforanstaltninger (f.eks. etisk kodeks for embedsmænd, hotlines til indberetning af korruption, interne kontrolmekanismer i de fleste offentlige myndighedsorganer), der skal værne om integriteten i Kroatiens offentlige forvaltning. Alligevel mener 89 % af de adspurgte kroater i Special Eurobarometerundersøgelsen om korruption fra 2013, at bestikkelse og udnyttelse af forbindelser ofte er den nemmeste vej til at opnå bestemte offentlige tjenesteydelser i Kroatien (EU-gennemsnit: 73 %) ⁴². Den systematiske omrokering af offentligt ansatte i mellemliderstillinger, hver gang der udpeges en ny regering, skaber et klima af ustabilitet og bidrager til opfattelsen af favorisering i den offentlige forvaltning. Kommissionens overvågningsrapport fra 2011 understregede behovet for "yderligere bestræbelser for at gøre den offentlige service mere professionel" og "løse de administrative kapacitetsbegrænsninger" ⁴³. I rapporten fra 2013 krævede Kommissionen, at et nyt retligt grundlag for en professionel offentlig sektor etableredes fuldt ud via indførelsen af et lønsystem til sikring af meritbaseret forfremmelse og fastholdelse af dygtige ansatte ⁴⁴. Et lovforslag er nu under udarbejdelse i regeringen og høringer af fagforeninger er i gang.

Hvad angår statsejede virksomheder, blev der i begyndelsen af 2012 vedtaget lovændringer, hvorefter de tidligere konkurrencebaserede udvælgelsesprocedurer for bestyrelsesmedlemmer blev erstattet af direkte politiske udnævnelser, dog bibeholdtes de samme overordnede ansættelseskriterier ⁴⁵. Modsat offentligt ansatte, som er omfattet af loven om forebyggelse af interessekonflikter og ikke kan sidde i disse bestyrelser, så kan medlemmer af politiske partier godt. Der gælder nogle generelle krav til, hvilken baggrund kandidaterne til disse stillinger skal have, men disse krav går ikke på deres faglige viden inden for det pågældende område eller erfaringer fra lignende bestyrelser. Det står ikke fuldstændigt klart, hvordan integritetskontrollen forud for og efter disse udnævnelser foregår, eller hvordan faktiske, potentielle eller tilsyneladende interessekonflikter kontrolleres før og efter udnævnelsen.

41 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf

42 Særlig Eurobarometerundersøgelse 397 fra 2013.

43 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf

44 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

45 Lov om forebyggelse af interessekonflikter. Lovtidende nr.: 26/11, 12/12: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html

Kommissionens overvågningsrapport 2012 understreger, at "Kroatien skal sikre, at der etableres et solidt system til hindring af korruption i statsejede virksomheder"⁴⁶. I overvågningsrapporten fra marts 2013 konstateredes det, at der ikke var sket yderligere fremskridt.

Derudover har statsejede virksomheder skønmæssige rettigheder til at foretage donationer eller yde sponsorater uden at følge gennemsigtige og konkurrencebaserede procedurer. Det skal bemærkes, at der er et totalt forbud for statsejede virksomheder mod at give donationer til politiske partier og politikere. En rapport fra 2012 om statsejede virksomheder viste, at den slags donationer/sponsorater beløb sig til så meget som 20 millioner EUR. Den opdaterede handlingsplan for korruptionsbekæmpelse foreskriver, at der skal fastlægges betingelser, benchmarks og procedurer for gennemsigtig fordeling af sponsorater via donationer fra offentlige virksomheder til foreninger og NGO'er. Regeringen arbejder derfor i øjeblikket på et sæt retningslinjer for gennemsigtigheden af donationer og sponsorater i statsejede og statskontrollerede virksomheder. Justitsministeriet er gået i gang med at overvåge og offentliggøre en liste over donorer og sponsorer fra lokale statsejede og statskontrollerede virksomheder⁴⁷. Disse virksomheder har en forpligtelse til at udforme handlingsplaner for korruptionsbekæmpelse og på internettet offentliggøre en liste over modtagere af donationer og sponsorater⁴⁸. Der er endnu ikke klarhed over, hvordan gennemførelsen af disse handlingsplaner vil blive overvåget.

Folkevalgte og udpegede offentligt ansattes integritet

En række nylige sager tyder på, at etik i politik stadig er et uløst problem, men viser også, at USKOK's efterforskninger af beskyldninger om korruption på højt niveau på både centralt og lokalt plan har givet relativt solide resultater. Flere tidligere ministre (bl.a. en tidligere forsvarsminister, en tidligere vicepremierminister og økonomiminister, en tidligere indenrigsminister og en tidligere landbrugsminister) og et politisk parti er blevet efterforsket for korruptionsrelaterede lovovertrædelser. I november 2012 fik en tidligere premierminister ved retten i første instans en dom på 10 års fængsel for at have modtaget kommission fra en bank og bestikkelse til gengæld for kontrollerende indflydelse i et olieselskab.

Sager mod offentligt ansatte i høje positioner på lokalt niveau (dvs. borgmestre, kommunaldirektører), der i visse tilfælde førte til domfældelse, afslørede, at der i berøringsfladerne mellem politikere og erhvervsliv forekommer korruption, særligt på områder som byplanlægning, erhvervelse af jord, arealbytte, byggeri og långivning. USKOK kan foretage uvildig efterforskning af beskyldninger om korruption uafhængigt af de involveredes politiske tilhørsforhold eller forbindelser. Dog er det sjældent, at der falder endelig dom over højtstående offentligt ansatte.

For øjeblikket er der ingen adfærdskodekser for folkevalgte på centralt og lokalt niveau. Sådanne adfærdskodekser ledsaget af lovbestemmelser om sanktioner for overtrædelse af etiske regler ville øge integriteten og ansvarligheden samt give flere muligheder for

46 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_da.pdf

47 <http://www.antikorupcija.hr/popis-korisnika-i-iznosa-donacija-i-sponzorstava-u>, <http://www.antikorupcija.hr/p-aligniustifvdonacije-i-sponzorstava-trgovackih-dr>

48 <http://www.antikorupcija.hr/popis-korisnika-i-iznosa-donacija-i-sponzorstava-u>

ikke-strafferetlige sanktioner af uetisk adfærd, der er til skade for den almene interesse. I betragtning af den særlige karakter af ikke-strafferetlige sanktioner for folkevalgte, sammenlignet med andre kategorier af offentligt ansatte (dvs. udnævnte offentligt ansatte, embedsmænd osv.), ville det også gennem selvregulering garantere en mere effektiv gennemførelse af integritetsbestemmelser.

Selvom en etisk valgkodeks har været i kraft siden 2007⁴⁹, viser undersøgelser, at køb af stemmer endnu ikke er udryddet i Kroatien⁵⁰. Ved de seneste lokale og nationale valg konstateredes, at praksis med at tilbyde varer, tjenester og penge for at tiltrække vælgere stadig forekommer, idet angiveligt 4 % af borgerne fik tilbud herom ved lokalvalg og 3 % i forbindelse med det seneste parlaments- eller præsidentvalg. Også nøjagtigheden af valglister gav ifølge OSCE's valgobservatører anledning til bekymring⁵¹.

Offentlige indkøb

Offentlige indkøb i Kroatien beløb sig i 2009 til ca. 5,4 mia. EUR og i 2010 til 3,3 mia. EUR⁵². Overordnet set er der i Kroatien en forholdsvis solid retlig og institutionel ramme. Som et led i sine EU-tiltrædelsesforberedelser har landet gentagne gange ændret sin lovgivning om offentlige indkøb for at bringe den i overensstemmelse med EU-lovgivningen. En ny lov om offentlige indkøb trådte i kraft den 1. januar 2012 med særlige bestemmelser om interessekonflikter for offentligt ansatte, der beskæftiger sig med offentlige indkøb⁵³.

God praksis: krav om gennemsigtighed

Der er truffet foranstaltninger for at øge gennemsigtigheden i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer. Den statslige kommission til overvågning af offentlige udbudsprocedurer (DKOM) offentliggør alle sine beslutninger på sit websted⁵⁴. Derudover har alle offentlige organer pligt til at offentliggøre indgåede og gennemførte kontrakter. Der er dog endnu ikke klarhed over, hvordan det overvåges, at offentlige kontrakter gennemføres på forsvarlig vis. Ordregivende myndigheder skal offentliggøre deres indkøbsplaner og registret over offentlige kontrakter på deres websteder. Hvis de ikke har mulighed for at offentliggøre oplysningerne på deres websteder, offentliggøres de på den portal for offentlige indkøb, som koordineres af økonomiministeriet⁵⁵. Links til oplysninger offentliggjort af ordregivende myndigheder kan findes på den centrale portal for offentlige indkøb.

49 http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/Croatia_Electoral_Code_Ethics_2007.pdf

50 Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population. UNODC Wien og Økonomisk Institut, Zagreb. 2011. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf s. 35-36.

51 <http://www.osce.org/odihr/87655>.

52 IPA 2008 Twinning Light-projekt til styrkelse af kapaciteten til at afhjælpe uregelmæssigheder i offentlige udbud. Public Procurement against corruption: http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_anticorruption_ENG.pdf. 1 EUR svarede til 7,5 HRK pr. 1. december 2012.

53 Lov om offentlige indkøb. Lovtidende nr. 90/11. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_08_90_1919.html

54 www.dkom.hr

55 www.javnanabava.hr

E-udbud har været anvendt og nemt at få adgang til siden starten af 2012. Det er dog endnu ikke alle ordregivende myndigheder, der anvender systemet⁵⁶.

Ordregivende myndigheder har også pligt til at offentliggøre oplysninger om interessekonflikter på deres websteder. Udbudsdokumenterne skal indeholde en liste over virksomheder, i forhold til hvilke der kan opstå interessekonflikter, eller udtrykkeligt angive, at den slags situationer ikke kan forekomme. En offentlig kontrakt, der indgås i strid med disse bestemmelser, anses for ugyldig.

I marts 2013 lancerede en lokal NGO som følge af et EU-finansieret projekt⁵⁷ en webportal og en elektronisk database vedrørende offentlige indkøb⁵⁸. I databasen samles information om gennemførelsen af offentlige indkøbsprocedurer og de deltagende virksomheder, og det er gratis for offentligheden at bruge den. Den indeholder også oplysninger om offentligt ansattes formueforhold og interesser i overensstemmelse med reglerne om opgivelse af oplysninger om formueforhold. Sådanne aggregerede data gør det muligt at foretage krydskontrol.

Indvirkningen fra korruptionsrelaterede lovovertrædelser på offentlige indkøb i Kroatien anslås til mellem 10 og 15 % af værdien af offentlige kontrakter⁵⁹. Ifølge en Eurobarometerundersøgelse fra 2013 vedrørende korruption⁶⁰ mente 64 % af de adspurgte kroatiske virksomheder, at korruption er udbredt i forbindelse med offentlige indkøb, der forstås af nationale myndigheder (EU-gennemsnittet er 56 %) ⁶¹, og 63 %, at det er tilfældet i forbindelse med offentlige indkøb, der forstås af lokale myndigheder (EU-gennemsnittet er 60 %). Mere specifikt var det ifølge de adspurgte følgende praksis, som var udbredt i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer: udbudsspecifikationer, der er skræddersyede til bestemte virksomheder (62 %), misbrug af procedurer med forhandling (50 %), interessekonflikter i forbindelse med evalueringen af tilbuddene (54 %), samordning af tilbud (58 %), uklare udvælgelses- og evalueringskriterier (53 %), misbrug af undtagelsesreglerne for at undgå brugen af procedurer uden konkurrence (51 %) og ændringer af kontraktbetingelser efter indgåelsen af kontrakter (51 %). Som undersøgelsen viser, synes udbudsspecifikationer skræddersyet til bestemte virksomheder at være en af de hyppigst forekommende uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige indkøb i Kroatien. Skønt der ikke nødvendigvis kan knyttes en direkte sammenhæng til korruption, indikerer ovennævnte, at der er risikofaktorer, som øger sårbarheden over for korruption i offentlige udbudsprocedurer.

De forudgående og efterfølgende kontrolmekanismer for offentlige udbudsprocedurer og gennemførelsen af offentlige kontrakter kunne forbedres yderligere. Instrumenter til forsvarlig risikovurdering anvendes ikke systematisk, især ikke på lokalt niveau. Sårbare sektorer, hvor risikoen for korruption er større, synes ikke at blive prioriteret. Administrative (centrale eller lokale) enheder offentliggør ikke systematisk årsregnskaber og balancer med nærmere oplysninger om udgifterne til offentlige bygge- og anlægsarbejder og udliciterede

56 Elektronisk bekendtgørelse af offentlige udbud. Kan findes på: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>.

57 Anti-Corruption Response to Implementation of the Procurement Policies (ACRIP) – IPA 2008.

58 integrityobservers.eu.

59 Corruption in Croatian public procurement af Jagoda Radojčić. 2012. <http://www.docstoc.com/docs/136907647/Corruption-in-Croatian-public-procurement>.

60 Flash Eurobarometer 374 fra 2013.

61 Højeste procent i EU.

tjenesteydelser. For at afhjælpe nogle af disse mangler er justitsministeriet begyndt at overvåge graden af åbenhed i de lokale myndigheder, bl.a. i spørgsmål vedrørende offentlige indkøb⁶².

I Kommissionens overvågningsrapport fra 2013 nævnes, at korrupsion på lokalt plan skal vies større opmærksomhed, især hvad angår offentlige indkøb. Det blev endvidere påpeget, at der er behov for yderligere forholdsregler for at forhindre, at der opstår uregelmæssigheder, og for at styrke forvaltnings- og kontrolsystemerne i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer for projekter finansieret over samhørighedspolitikken⁶³. En brochure henvendt til ordregivende myndigheder og leverandører med anbefalinger til, hvordan korrupsion og interessekonflikter forhindres, er blevet udarbejdet med støtte fra et EU-finansieret projekt⁶⁴. Den slags initiativer kunne udbygges og særligt målrettes sårbare sektorer og forvaltninger. Kapaciteten i det centrale kontor for indkøb, der har til opgave at føre tilsyn med gennemførelsen af procedurerne for offentlige indkøb, er temmelig lille (under 20 ansatte) i betragtning af de betydelige udfordringer, det skal tackle i forbindelse med omfattende udbudsprocedurer.

Beskyttelse af whistleblowere

Kroatien har ingen særlig lovgivning om beskyttelse af whistleblowere. Whistleblowere i den offentlige og private sektor er dog beskyttet under en række forskellige retsakter⁶⁵. I december 2009 indførtes nye bestemmelser i arbejdsmarkedsloven om beskyttelse mod afskedigelse for personer, som i god tro har indberettet et tilfælde af korrupsion, og bevisbyrden er lagt over på arbejdsgiverne i situationer, hvor sidstnævnte påstår, at forskelsbehandling af eller gengældelse over for whistleblowere er uden forbindelse til indberetningen af den påståede ulovlige praksis. I medfør af senere ændringer af loven om offentlig tjeneste gælder ovennævnte bestemmelser i arbejdsmarkedsloven også for tjenestemænd. Alligevel synes de eksisterende juridiske og institutionelle rammer ikke at være i stand til at yde whistleblowere fuld beskyttelse. Dette illustreres af to nylige sager: To politimænd, som indberettede tilfælde af påstået korrupsion i indenrigsministeriet blev ikke omplaceret og beskyttet af ministeriets ledelse, som i stedet lod dem blive i den gruppe, de havde indberettet, og dermed indirekte så gennem fingre med chikane og anden undergravende adfærd. I en anden sag blev arbejdstagerrepræsentanten i tilsynsorganet for instituttet for immunologi i Zagreb, som også var medlem af samarbejdsudvalget, suspenderet fra sit arbejde og nægtet adgang til instituttets bygninger efter at have anmeldt en mangel på gennemsigtighed i instituttets beslutningstagning vedrørende indkøb af svineinflenzavaccine⁶⁶.

62 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifvrezultati-istrazivanja-o-transparent>

63 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf

64 IPA 2008 Twinning Light-projekt til styrkelse af kapaciteten til at afhjælpe uregelmæssigheder i offentlige udbud. Public Procurement against corruption, s. 5-7 http://www.iavnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_anticorruption_ENG.pdf

65 Bl.a. arbejdsmarkedsloven, loven om offentlig tjeneste, loven om tjenestemænd og offentligt ansatte i lokale og regionale myndigheder, loven om beskyttelse af fortrolige oplysninger og loven om det interne finansielle kontrolsystem i den offentlige sektor.

66 Tasks and challenges: Making whistleblowing work in Croatia. Dr. Snjezana Vasiljevic, Juridisk Fakultet, Zagreb universitet <http://www.whistleblowing-cee.org/countries/croatia/research/>

Der synes heller ikke at blive gjort nok for at skabe forståelse for området. Ifølge UNODC's undersøgelse mener over halvdelen af kroaterne, at personer, som indberetter korruption, sandsynligvis fortryder det, og at der ikke kommer noget konstruktivt ud af indberetningerne⁶⁷.

Det kroatiske parlament har dog krævet specifikke foranstaltninger, der kan forbedre kvaliteten af whistleblowerbeskyttelsen⁶⁸. Justitsministeriet er i gang med at udarbejde en analyse af gennemførelsen af de eksisterende retlige rammer. Det har desuden offentliggjort retningslinjer for whistleblowing og mulighederne for at beskytte whistleblowere⁶⁹.

Sundhedssektoren

I en UNODC-undersøgelse fra 2011 fremhævedes sundhedssektoren som en af de sektorer, hvor der er størst risiko for korruption i Kroatien. Over halvdelen af dem, der betaler bestikkelse i Kroatien, foretager betalinger under bordet til læger (56 %) og over en tredjedel til sygeplejersker (36 %)⁷⁰. Hvad angår betaling under bordet svarede 20 % af de adspurgte kroater i Special Eurobarometerundersøgelsen fra 2013, som indrømmede at have betalt bestikkelse, at de følte sig nødsaget til at foretage en ekstra betaling eller give en værdifuld gave, inden de fik lægebehandling⁷¹.

Problemerne i sundhedssektoren illustreredes tillige af de seneste store antikorrupsionssager. Som udløber af en aktion kaldt "Hippokrates" blev 350 læger i november 2012 undersøgt for modtagelse af bestikkelse. På en pressekonference om sagen sagde den kroatiske sundhedsminister, at "i de seneste år er korruption blevet en socialt acceptabel adfærd, hvilket ikke kan tolereres"⁷².

Favoritisme og interessekonflikter synes at være de største risici, både når det gælder levering af sundhedstjenesteydelser og indkøb af medicinsk udstyr. Offentlige hospitaler får ofte foræret medicinsk udstyr, og ofte mangler der et gennemsigtigt overblik over de efterfølgende forbindelser mellem givervirksomheden og hospitalet og navnlig over de offentlige kontrakter, der indgås med den pågældende virksomhed⁷³. Sundhedsloven behandler ikke i tilstrækkeligt omfang spørgsmål vedrørende forebyggelse af korruption. Den generelle lovgivning behandler alle de ovennævnte forhold, mens de specifikke risici i sundhedssektoren bør tages i betragtning, når foranstaltningerne til bekæmpelse af korruption udvikles. For øjeblikket er kontrolmekanismerne i sundhedssektoren temmelig svage med lille kapacitet til at udføre målrettede ad hoc-inspektionsbesøg og kontroller. Mekanismerne er ikke specifikt fokuserede på at forebygge og afsløre korruption i sundhedssektoren⁷⁴.

En positiv udvikling er dog, at et antal etiske aftaler i sundhedssektoren synes at være et skridt i den rigtige retning, selvom først tiden vil vise, hvilken indflydelse de får i praksis. Et

67 Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population. UNODC Wien og Økonomisk Institut, Zagreb. 2011.

68 <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2726>.

69 <http://www.antikorupcija.hr/p-aligniustifvbrozura-o-pravima-zvzdacaj>.

70 http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf.

71 2013 Special Eurobarometer 397.

72 <http://dale.com/en-croatia/minister-350-family-doctors-suspected-of-bribery-health-care-not-in-danger/450502>.

73 Undersøgelse af korruption i sundhedssektoren i EU, ECORYS, december 2013: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf.

74 Idem.

eksempel er aftalen om etisk reklame for lægemidler, hvorefter sundhedspersonale ikke må tilskyndes eller påvirkes til at indkøbe eller ordinere bestemte lægemidler⁷⁵.

Den opdaterede nationale handlingsplan for bekæmpelse af korruption indeholder desuden en række forebyggende foranstaltninger rettet mod sundhedssektoren, herunder tiltag for at styrke tilsynsbeføjelserne, dog er der endnu ikke klarhed over, hvilke beføjelser der kan anvendes til gennemførelsen af foranstaltningerne.

3. FREMTIDIGE FORANSTALTNINGER

Kroatien har gjort en stor indsats for at forbedre rammen for bekæmpelse af korruption, dog er gennemførelsen endnu ikke blevet omsat til holdbare resultater. Når det gælder retshåndhævelse, foretager kontoret for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (USKOK) vigtige korruptionsundersøgelser på højt niveau. Fokus synes i højere grad at være på bekæmpelse af korruption end på forebyggelse, og med undtagelse af nogle bemærkelsesværdige sager på højt niveau forekommer de sanktioner, der idømmes, generelt ikke at være tilstrækkeligt afskrækkende. Favoritisme og politiseringen af den offentlige forvaltning tillige med integritetsstandarderne i politik giver stadig anledning til bekymring. Der må gøres yderligere for at styrke mekanismerne til bekæmpelse af korruption knyttet til statsejede virksomheder. Andre vigtige spørgsmål er: mekanismerne til kontrol af interessekonflikter og offentligt ansattes formueangivelser; risikokontrol ved offentlige indkøb; beskyttelse af whistleblowere og behovet for effektivt at sætte ind over for korruptionsrisici i sundhedssektoren.

Der er brug for at se nærmere på følgende punkter:

- Den grundige kontrol af formueangivelserne fra **offentligt ansatte på centralt og lokalt niveau** og af interessekonflikter i overensstemmelse med forfatningsdomstolens afgørelse fra 2012. Det skal sikres, at kontroller prioriteres, kontrolmetoder og -teknikker forbedres, bl.a. skal der anvendes elektroniske værktøjer, at der er adgang til relevante oplysninger, samarbejdes med andre myndigheder, og at oplysninger af offentlig interesse er tilgængelige i et brugervenligt format. Kommissionen for interessekonflikter skal garanteres tilstrækkelige beføjelser til at idømme afskrækkende sanktioner. Ansættelser, forfremmelser og afskedigelser af offentligt ansatte på mellemlider- og lavere niveauer skal foregå efter fuldt professionelle procedurer på grundlag af meritter. Der skal udvikles detaljerede adfærdskodekser for **folkevalgte** på centralt og lokalt niveau med tilhørende ansvarlighedsværktøjer og afskrækkende sanktioner for eventuelle overtrædelser af disse kodekser.
- Etablering af effektive korruptionsforebyggende mekanismer i **statsejede og statskontrollerede virksomheder**, bl.a. hvad angår donationer og sponsorater. Der skal iværksættes effektive handlingsplaner for bekæmpelse af korruption i statsejede og statskontrollerede virksomheder for at fremme omfattende forebyggelsespolitikker, effektive indberetningsmekanismer og høje standarder for ansvarlighed. Oplysninger af

75 Idem.

offentlig interesse vedrørende disse virksomheder skal være tilgængelige i et brugervenligt format.

- Indførelse af en omfattende strategisk tilgang til forebyggelse og begrænsning af korrupsionsrisici i forbindelse med **offentlige indkøb** på både centralt og lokalt niveau, herunder effektiv overvågning af gennemførelsen af regler om gennemsigtighed og adgang til offentlige informationer, systematiske risikovurderinger, prioritering af kontrol i sårbare sektorer og procedurer, udvidet kontrol af overholdelsen af reglerne om offentlige udbud og af gennemførelsen af offentlige kontrakter. Der skal være garanti for effektive kontrolmekanismer i **sundhedssektoren**, herunder hvad angår offentlige indkøb.
 - Gennemførelse af effektive beskyttelsesmekanismer og større forståelse i både den offentlige og private sektor for **whistleblowere**, som indberetter korrupsion og uregelmæssigheder.
-